

Personenfreizügigkeit dämpft den Fachkräftemangel in der Schweiz

Schweizer Betriebe haben schon seit längerer Zeit erhebliche Probleme, genügend qualifizierte Fachkräfte zu rekrutieren. Seit der Einführung der Personenfreizügigkeit im Jahr 2002 ist es für Betriebe prinzipiell einfacher geworden, auf Fachkräfte aus dem EU-Raum zurückzugreifen. Die vorliegende Analyse zeigt, dass sich das generelle Niveau des Fachkräftemangels zwischen 2000 und 2009 zwar nicht verändert hat, dass es aber ohne Personenfreizügigkeit im Jahr 2009 wohl sichtbar höher gelegen wäre. So hat sich der Fachkräftemangel bei jenen Betrieben, die im Jahr 2000 noch über grosse Schwierigkeiten klagten, an Arbeitsbewilligungen für ausländische Fachkräfte zu gelangen, bis 2009 deutlich zurückgebildet.



Von der Personenfreizügigkeit ist nicht in allen Fällen eine Reduktion des Fachkräftemangels zu erwarten. Aber sie kann zu einem Wachstum an entsprechenden Arbeitsplätzen führen, das ohne Freizügigkeit wegen der zu hohen Löhne in der Schweiz nicht in diesem Ausmass stattgefunden hätte. Im Bild: Halbleiterproduktion bei ABB. Foto: Keystone

In der Theorie des vollkommenen Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt wäre ein Fachkräftemangel nur eine sehr temporäre Erscheinung. Dieser würde nämlich dazu führen, dass die Löhne für qualifizierte Personen so lange ansteigen, bis die Betriebe zum herrschenden Lohnniveau kein neues Personal im Inland mehr rekrutieren wollen. Fachkräftemangel heisst denn auch nicht unbedingt, dass es keine entsprechenden Spezi-

alisten gibt, sondern lediglich, dass zum herrschenden Lohnniveau die Nachfrage nach Fachkräften das Angebot übersteigt.

Damit wird auch klar, dass die Personenfreizügigkeit den Fachkräftemangel nur dann zu mindern vermag, wenn ein Reservoir potenzieller Fachkräfte angezapft werden kann, die zu hiesigen Lohnverhältnissen zu arbeiten bereit sind, während im Inland zum gleichen Lohn keine Fachkräfte mehr auffindbar sind. Als Alternative der Fachkraftsuche auf dem Arbeitsmarkt bietet sich die Ausbildung in den Unternehmen an – eine Strategie, die von vielen Betrieben mit einem Mangel an Fachkräften auch umgesetzt wird.

Da ein Wechsel für die betreffende Erwerbsperson in die Schweiz mit hohen Kosten verbunden ist, muss das Lohnniveau für die gesuchte Qualifikation im Ausland deutlich unter dem hiesigen liegen, damit die Personenfreizügigkeit ihre Wirkung entfalten kann. Ist diese Bedingung gegeben, eröffnet sich für die Schweizer Firmen die Möglichkeit, einen grossen Pool an potenziellen Fachkräften anzupapfen. Bei guten Absatz-

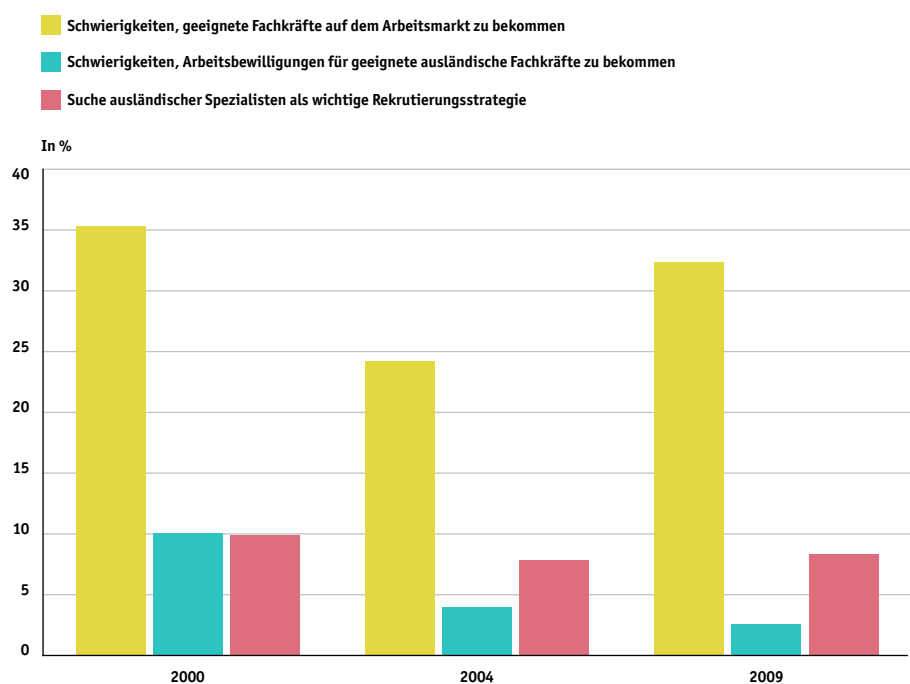


Dr. Samuel Mühlemann
Stv. Leiter der Forschungsstelle für Bildungsökonomie an der Universität Bern, Visiting Scholar an der University of California, Berkeley



Prof. Dr. Stefan C. Wolter
Leiter der Forschungsstelle für Bildungsökonomie an der Universität Bern, Co-Direktor des Leading House Bildungsökonomie Uni ZH/BE

Grafik 1

Schwierigkeiten bei der Rekrutierung und Rekrutierung im Ausland, 2000–2009

Quelle: Mühlemann, Wolter / Die Volkswirtschaft

möglichkeiten von Schweizer Produkten und Dienstleistungen können sehr hohe Lohndifferenzen für gut qualifizierte Fachkräfte – und somit die Verfügbarkeit ausländischer Fachkräfte selbst – der Motor dafür sein, dass die Nachfrage ungebremst hoch bleibt oder sogar wächst. Das Ergebnis wäre dann ein persistenter Fachkräftemangel bei steigenden Rekrutierungen im Ausland. Mit anderen Worten: Von der Personenfreizügigkeit ist nicht in allen Fällen eine Reduktion des Fachkräftemangels zu erwarten. Aber sie kann zu einem Wachstum an entsprechenden Arbeitsplätzen führen, das ohne Freizügigkeit wegen der zu hohen Löhne in der Schweiz nicht in diesem Ausmass stattgefunden hätte.

Rekrutierung von ausländischem Personal in der letzten Dekade

Mit Daten aus den Schweizer Kosten-Nutzen-Erhebungen der Jahre 2000, 2004 und 2009 der Universität Bern und des Bundesamtes für Statistik (BFS) kann detailliert gezeigt werden, welche Betriebe in der Schweiz Schwierigkeiten haben, Fachkräfte einzustellen, und wie sich diese Schwierigkeiten im Laufe der letzten Dekade verändert haben. Der Vorteil dieser Daten liegt darin, dass erstmals Faktoren wie betriebliche Qualifikationsanforderungen, erwartetes Be-

schäftigungswachstum, Firmengrösse oder der Internationalisierungsgrad eines Betriebes in die Analyse des Fachkräftemangels miteinbezogen werden können.¹

Generell zeigt sich: Der Anteil der Betriebe, die Schwierigkeiten haben, geeignete Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt zu finden, ist in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts unverändert hoch geblieben – abgesehen von einer wohl konjunkturell erklärbaren Delle im Jahr 2004 (siehe Grafik 1). Unverändert blieb auch die Zahl der Betriebe, für welche die Rekrutierung von ausländischem Personal eine der Hauptstrategien zur Deckung des Fachkräftebedarfs darstellt. Die wirklich namhafte Veränderung in Folge der Einführung der Personenfreizügigkeit ist das markante Sinken der Anzahl Betriebe, die angaben, dass sie Schwierigkeiten hätten, Arbeitsbewilligungen für geeignete ausländische Fachkräfte zu bekommen. Dieser Anteil sank von rund 10% im Jahr 2000 auf 2,5% im Jahr 2009. Somit scheint es nicht der Fall zu sein, dass seit der Einführung der Personenfreizügigkeit eine viel grössere Anzahl Betriebe ihre Fachkräfte im Ausland rekrutieren wollen. Vielmehr können jene Betriebe, die primär auf diese Rekrutierungsstrategie setzen, es nun leichter tun.

Was ist der Einfluss auf die Lehrlingsausbildung?

Die letzte Feststellung ist entscheidend für die Analyse des Einflusses der Personenfreizügigkeit auf die Ausbildungstätigkeit. Firmen, deren Strategie zur Rekrutierung von Fachkräften hauptsächlich auf ausländischen Arbeitskräften beruht, haben nach unseren Analysen eine signifikant tiefere Ausbildungswahrscheinlichkeit von Lernenden. Die Erleichterungen bei der Rekrutierung von ausländischen Fachkräften haben aber nicht dazu geführt, dass vermehrt Firmen auf diese Rekrutierungsstrategie umgeschwenkt sind. Ein negativer Einfluss auf die Lehrlingsausbildung über diesen Kanal ist deshalb ausgeblieben. Hingegen ist nicht von vornherein auszuschliessen, dass jene Firmen, die schon immer prioritär ausländische Arbeitskräfte rekrutierten, nun wegen den Erleichterungen noch weniger Lernende ausbilden als vorher. Diese Frage ist Gegenstand laufender Untersuchungen.

Welche Betriebe rekrutieren stärker im Ausland?

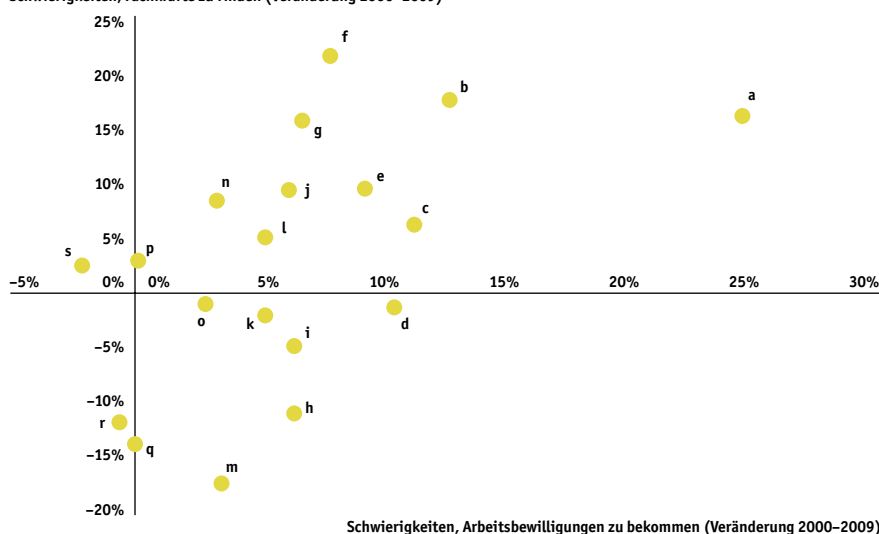
Insbesondere mittelgrosse Betriebe mit 50–99 Beschäftigten, aber auch grosse Firmen mit mehr als 100 Mitarbeitenden rekrutieren signifikant öfter im Ausland als

¹ Diese Daten erlauben die Analyse des Fachkräftemangels in Berufen, die typischerweise einen Bildungsabschluss auf der Sekundarstufe II erfordern. Sie sind komplementär zu bisherigen Studien zum Fachkräftemangel, die den Deckungsgrad innerhalb verschiedener Berufe durch geeignete Fachkräfte, das Zugänger-Abgänger-Verhältnis, das Verhältnis offener Stellen und Arbeitsloser sowie die Migrationsentwicklung untersucht haben; vgl. Wolfram Kägi, Michael Morlok und Nils Braun (2011): Fachkräftemangel und Migration, in: Die Volkswirtschaft 12–2011, S. 17–20.

Grafik 2

Weniger Schwierigkeiten mit Arbeitsbewilligungen führen zu weniger Rekrutierungsschwierigkeiten (nach Branchen)

Schwierigkeiten, Fachkräfte zu finden (Veränderung 2000–2009)



Legende:

- a Gastgewerbe
- b Textilgewerbe, Herstellung von Bekleidung, Lederwaren
- c Baugewerbe
- d Chemische Industrie
- e Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken, Tabakverarbeitung
- f Kredit- und Versicherungsgewerbe
- g Metalbearbeitung und -verarbeitung
- h Sonstiges verarbeitendes Gewerbe
- i Informatik; Verlagswesen, F & E, sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen
- j Maschinen- und Fahrzeugbau
- k Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Telekommunikation
- l Handel, Reparatur
- m Grundstücks- und Wohnungswesen
- n Sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen
- o Gesundheits und Sozialwesen
- p Öffentliche Verwaltung
- q Unterrichtswesen
- r Be- und Verarbeitung von Holz, Papier und Druckerzeugnissen
- s Herstl. von el. Geräten und Einrichtungen, Feinmechanik; Herst. von med. und opt. Geräten, Präzisionsindustrie und Uhren

Quelle: Mühlemann, Wolter / Die Volkswirtschaft

Kleinstbetriebe mit weniger als 10 Angestellten. Dies kann dahingehend gedeutet werden, dass es mit zunehmender Grösse immer schwieriger wird, den Fachkräftebedarf nur mit inländischen Arbeitskräften zu decken. Die empirischen Resultate zeigen zudem, dass regionale Faktoren die Rekrutierung im Ausland begünstigen. Zusammen mit dem Kanton Zug weisen vor allem Betriebe in Grenzkantonen (Basel-Stadt, Genf, St. Gallen, Schaffhausen, Waadt, Wallis und tendenziell Tessin) eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit auf, im Ausland nach passenden Fachkräften zu suchen. Die Strategie grenznaher Betriebe erklärt sich vor allem damit, dass diese auf Grenzgänger zurückgreifen können, welche leichter zu rekrutieren sind als Personen, die in die Schweiz umziehen müssten. Erwartungsgemäss rekrutieren auch Betriebe mit höheren Qualifikationsanforderungen vermehrt im Ausland. Da die inländischen Fachkräfte mit steigenden Qualifikationsanforderungen immer knapper werden, lassen sich mit der Rekrutierung im Ausland auch die grössten Lohnsteigerungen im Inland vermeiden.

Reduziert die Personenfreizügigkeit den Fachkräftemangel?

Um einen kausalen Effekt der Personenfreizügigkeit auf den Fachkräftemangel eines Betriebs in der Schweiz abschätzen zu können, müssten Längsschnittinformationen des Einstellungsverhaltens auf Betriebsebene er-

fasst werden, was derzeit in der Schweiz aufgrund fehlender Daten nicht möglich ist. In den vorhandenen drei Querschnittsdatensätzen ist jedoch im Zeitverlauf eine positive Korrelation festzustellen zwischen der Veränderung des Anteils der Betriebe, die Schwierigkeiten haben, Arbeitsbewilligungen für geeignete Fachkräfte zu erhalten, sowie der Veränderung des Anteils der Betriebe, die generell Schwierigkeiten haben, Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt zu finden. Mit anderen Worten: Für jene Betriebe, die im Jahr 2000 noch Probleme bei Arbeitsbewilligungen für ausländische Fachkräfte meldeten, aber im Jahr 2009 nicht mehr, hat der gemeldete Fachkräftemangel abgenommen. Da die Lage auf dem Arbeitsmarkt zur Rekrutierung von Fachkräften in den Jahren 2000 und 2009 als praktisch gleich einzuschätzen ist, kann dieses Resultat folgendermassen gedeutet werden: In Betrieben, die schon im Jahr 2000 im Ausland rekrutiert hatten, wäre der Fachkräftemangel ohne Personenfreizügigkeit bis ins Jahr 2009 deutlich angestiegen.

Diesen Zusammenhang illustriert Grafik 2 anhand eines Vergleichs in verschiedenen Branchen zwischen 2000 und 2009.² Branchen, die in der letzten Dekade eine Verringerung oder eine geringe Zunahme bei den Problemen zur Rekrutierung ausländischer Fachkräfte vermeldeten, hatten auch eine Reduktion oder allenfalls einen leichten Anstieg beim Fachkräftemangel über die Zeit zu verzeichnen. Die grössten Probleme hinsichtlich der Arbeitsbewilligungen für ausländische Fachkräfte konnten im Jahr 2000 im Gastgewerbe (35%) festgestellt werden. Dieser Wert reduzierte sich mit der Personenfreizügigkeit auf 13% im Jahr 2004 und 10% im Jahr 2009. Gleichzeitig sank der Anteil der Betriebe im Gastgewerbe mit Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von geeigneten Fachkräften von 52% auf 36%. Dieselben Effekte sind auch auf Betriebsebene feststellbar, wie eine Regressionsanalyse zeigt: Im Jahr 2000 hing die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb einen Fachkräftemangel zu bekunden hatte, noch sehr stark davon ab, ob er auch Schwierigkeiten beim Erhalt von Arbeitsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte angab. Dieser Zusammenhang schwächte sich in den Folgeuntersuchungen signifikant ab; im Jahr 2009 konnte der Fachkräftemangel nur noch zu einem geringeren Teil durch die Nichtfreizügigkeit erklärt werden. In Zahlen ausgedrückt: Hatten im Jahr 2000 rund 45% der Betriebe mit Problemen für Arbeitsbewilligungen auch einen generellen Fachkräftemangel zu verzeichnen, so traf dies im Jahr 2009 nur noch bei rund 25% solcher Betriebe zu. Mit anderen Worten: Es ist davon auszugehen, dass ohne die Einführung der

² Es liegt auf der Hand, dass vor allem jene Betriebe Probleme mit Arbeitsbewilligungen haben, die auch tatsächlich Fachkräfte im Ausland rekrutieren (möchten). Gleichzeitig sind mögliche Effekte der Personenfreizügigkeit vorwiegend für jene Betriebe zu erwarten, welche Fachkräfte aus dem EU-Raum in ihre Belegschaft integrieren können.

Tabelle 1

Rekrutierung im Ausland und Fachkräftemangel bei internationalisierten Betrieben

	Rekrutierung im Ausland Odds Ratio	Fachkräftemangel Odds Ratio
Internationalisierung		
Hauptsitz: USA/CA/UK/Irland	1.92 **	0.73
Hauptsitz: Westeuropa	0.78	0.89
Hauptsitz: Osteuropa/Asien	2.29 *	1.02
Hauptsitz: Südeuropa	0.26 **	0.40
Ausländischer Firmenbesitz	2.57 ***	1.01
Zulieferer ausländischer Betriebe	2.84 ***	1.42 **
Firmengrösse		
10–9 Mitarbeitende	1.42 ***	2.14 ***
50–99 Mitarbeitende	3.64 ***	4.51 ***
100+ Mitarbeitende	1.41 ***	3.02 ***
Personalbedarf		
Hohe Qualifikationsanforderungen	1.67 ***	1.81 ***
Erwartete Zunahme der Beschäftigten	2.70 ***	2.08 ***

Anmerkungen: ***, **, *: Signifikanz auf dem 1%, 5%, 10%-Niveau. Referenzbetrieb: Schweizer Betrieb mit 1–9 Mitarbeitenden, mittleren/tiefen Qualifikationsanforderungen und nicht-positivem erwarteten Wachstum der Belegschaft. Die Odds Ratio wurde basierend auf einer logistischen Regression mit zusätzlichen Kontrollvariablen für 19 Wirtschaftsbranchen und alle Kantone berechnet.

Quelle: Mühlemann, Wolter / Die Volkswirtschaft

Personenfreizügigkeit der Fachkräftemangel noch stärker ausgefallen wäre, als er tatsächlich ist.

Erleichterungen für internationalisierte Betriebe

Durch die Personenfreizügigkeit sinken die Rekrutierungskosten für ausländische Fachkräfte. Dies wirkt sich vor allem positiv auf internationalisierte Firmen aus, die ihr Geschäft aus der Schweiz heraus betreiben und auf internationales Personal in der Schweiz angewiesen sind. Die Daten zeigen denn auch, dass Betriebe, deren Hauptsitz im Ausland liegt, doppelt so stark die Strategie einer Rekrutierung von ausländischem Personal pflegen als vergleichbare Schweizer Unternehmen. Doch auch unter den internationalisierten Betrieben gibt es grosse Unterschiede. Die Rekrutierung von ausländischem Personal ist primär eine Strategie von Firmen, deren Hauptsitz in einem angelsächsischen oder osteuropäischen/asiatischen Land liegt (siehe *Tabelle 1*). Schweizer Tochtergesellschaften von Unternehmen mit Sitz in Westeuropa weisen hier keine signifikanten Unterschiede zu Schweizer Unternehmen auf. Betriebe, die zu südeuropäischen Unternehmen gehören, neigen sogar noch weniger zur Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte als Schweizer Betriebe.

Diese Ergebnisse können – zumindest teilweise – mit unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen erklärt werden. Während angelsächsische, osteuropäische und asiatische Betriebe vermehrt Beschäftigte mit einem Universitätsabschluss einstellen, weisen Unternehmen mit einem Hauptsitz in Südeuropa einen hohen Anteil an ungelernen Arbeitskräften auf. Trotz der hohen Be-

deutung der Rekrutierung ausländischer Fachkräfte für internationalisierte Betriebe und den erleichterten Möglichkeiten, diese Strategie auch umzusetzen, ist die Zahl solcher Firmen in der Schweiz in der letzten Dekade im Gleichklang mit den Schweizer Betrieben gewachsen. So liegt der Anteil konstant bei etwas über 10% aller Betriebe. Nicht auszuschliessen ist indes die Möglichkeit, dass diese Entwicklung weit weniger positiv ausgefallen wäre, wenn die Schwierigkeiten bei der Einstellung von ausländischen Fachkräften nicht abgebaut worden wären.

Für viele, aber nicht für alle Betriebe reduzierte sich der Fachkräftemangel

Die detaillierten Daten über die Rekrutierungsstrategien von Schweizer Unternehmen zwischen 2000 und 2009 bestätigen die Annahme, dass es seit der Einführung der Personenfreizügigkeit im Jahr 2002 für die Unternehmen in der Schweiz einfacher geworden ist, Arbeitsbewilligungen für geeignete ausländische Fachkräfte zu erhalten. Gleichzeitig bewirkten die Erleichterungen bei der Rekrutierung von ausländischen Fachkräften eine spürbare Dämpfung des Fachkräftemangels für Betriebe, deren Rekrutierungsstrategie hauptsächlich auf ausländische Fachkräfte ausgerichtet ist. Dass der Fachkräftemangel in der Schweiz über die Dekade gesehen insgesamt nicht rückläufig war, muss daher damit begründet werden, dass vor allem jene Betriebe einen steigenden und ungedeckten Fachkräftebedarf auswiesen, deren Bedarf nicht oder weniger gut im Ausland gedeckt werden kann. Für die Ausbildungstätigkeit in der Schweiz ist schliesslich die Beobachtung entscheidend, dass die Erleichterungen bei der Rekrutierung von ausländischen Fachkräften die Firmen nicht vermehrt dazu veranlasst haben, primär auf diese Rekrutierungsstrategie umzusteigen und so ihre eigene Lehrlingsausbildung überflüssig zu machen. ■